São Paulo e o Estado Nacional, revisitado

Simon Schwartzman

2019

Três ideias centrais

Quase cinquenta anos são passados desde a publicação de *São Paulo e o Estado Nacional*, em 1975, a partir de minha tese de doutorado em ciências políticas pela Universidade da California, Berkeley, e reeditado em 1982 como *Bases do Autoritarismo Brasileiro.* (Schwartzman, 1973, 1975, 1982). O tema, comum a praticamente todos que escreveram e ainda escrevem sobre o sistema político brasileiro, era tratar de entender porque o Brasil não tinha conseguido consolidar um sistema político democrático como o que existia, supostamente, nos países mais ricos, em que os diferentes setores da sociedade, organizados em partidos políticos, disputam o governo conforme regras do jogo comumente aceitas, e, uma vez no poder, exercem com competência políticas públicas na área social e econômica; e governam, ainda que dando preferência às demandas de seus eleitores, sem perder de vista o bem comum, viabilizando o desenvolvimento da economia e a redução das desigualdades sociais. A invés disto, o que se observa era uma democracia frágil, frequentemente interrompida por golpes de estado e regimes populistas e autoritários, um dos quais vigente justamente nos anos em que o livro foi escrito.

A literatura nacional e internacional sobre isto é imensa, e não haveria como tentar resumi-la aqui. Simplificando muito, dois tipos de explicações são comumente buscadas, as culturais e as institucionais. As culturais são as mais antigas, e tendem se perder em discussões intermináveis sobre o que seriam a "identidade" ou o "caráter nacional" brasileiro, supostamente incompatíveis com os comportamentos requeridos em uma sociedade democrática, e suas possíveis origens no passado mais ou menos remoto do país. As institucionais, com as quais me identifico, procuram entender como as instituições – estado, governo, sistema econômico e mecanismos de participação política – foram constituídas e como se transformaram através do tempo. A dimensão cultural não é desprezada, mas entendida sobretudo como uma reação das pessoas ao contexto institucional mais amplo em que habitam. É uma linha de análise que tem sua origem mais remota nas teorias de Marx do século 19 sobre a evolução social, e ganhou uma versão mais complexa e sofisticada na obra

de Max Weber nas primeiras décadas do século 20. Antes adotada sobretudo por cientistas sociais e historiadores, voltou a ter credibilidade recentemente entre economistas, sobretudo a partir dos trabalhos de Daron Acemoglu (Acemoglu, Robinson, & Johnson, 2001; Robinson & Acemoglu, 2012).

O livro se insere nesta tradição, e pretendia trazer como contribuição algumas ideias centrais que continuam importantes, e que talvez explique por que o trabalho não tenha caído no esquecimento (a última edição, pela Editora da Unicamp, é de 2015).

A ideia original, publicada em um artigo em 1970 que procurava sintetizar uma série de trabalhos de estudantes de pós-graduação do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), era que haviam duas modalidades aparentemente antagônicas de participação política no Brasil, que eu denominei de "cooptação" e "representação" (Schwartzman, 1970). A modalidade de representação correspondia ao o que aprendíamos nos livros-texto sobre o funcionamento dos sistemas políticos: existiam pessoas com interesses diferentes na sociedade (capitalistas, operários, nordestinos, católicos, imigrantes, outros); estas pessoas se organizavam em movimentos e partidos políticos para disputar o poder através do processo eleitoral; e os políticos eleitos representavam os interesses de seus eleitores. Mesmo quando o sistema político-eleitoral não funcionava, os governantes continuavam representando os interesses daqueles que, por outras vias, os haviam levado ao poder.

Este era, em outras palavras, um modelo "de baixo para cima", enquanto que a outra forma de participação, "de cima para baixo", supunha que existia um estado com existência própria, que não era um simples representante de interesses na sociedade e na economia, mas que mantinha seu poder comprando o apoio de diferentes grupos de interesse, através da distribuição de benefícios materiais e de poder que detinha. Esta noção de um estado que precedia aos interesses da sociedade era difícil de ser aceita por uma ciência política funcionalista que, tanto na vertente marxista quanto na ciência política norte-americana, entendia o estado e governo meramente como o "comitê executivo" das classes dominantes. A existência destas diferentes modalidades de participação política, de "baixo para cima" e de "cima para baixo", era facilmente observável no dia a dia, mas faltava uma interpretação do sistema político brasileiro que fosse distinta da interpretação meramente funcionalista do estado e da política.

A primeira era que, ao contrário do que era o pensamento dominante nas ciências sociais de então, o sistema político brasileiro não tinha sido formado a partir de oligarquias rurais, em um sistema semifeudal, com um estado fraco a elas subordinado, mas como um estado neopatrimonial, ou "patrimonial burocrático" que tinha sua origem do empreendimento colonial português, e que teve continuidade no século 19 no Brasil com a Monarquia e depois nas diversas encarnações de governos autoritários que passaram a se alternar com períodos relativamente precários de abertura política . Não era uma ideia original – vários anos antes ela tinha sido claramente articulada por Raymundo Faoro em seu clássico *Os Donos do Poder* (Faoro, 1958). Mas, enquanto que para Faoro o patrimonialismo era apresentado como uma característica aparentemente imutável e totalmente dominante da sociedade e da política brasileira, eu tratei de entendê-lo como somente um lado de um sistema político e social mais amplo, em contraponto a uma outra dinâmica mais típica das modernas sociedades capitalistas, e que poderia por isto mesmo poderia ser alterado.

A segunda ideia é que, na busca de um melhor entendimento do conceito de patrimonialismo através dos textos clássicos de Max Weber (que também foi a inspiração de Faoro) eu procurei mostrar que a política não podia ser entendida simplesmente como uma "superestrutura" que refletia os conflitos de classe na sociedade, como na visão marxista que vinha junto com a interpretação "agrária" da história política brasileira. Dito de outra forma, para entender a política não bastava olhar para a economia e os interesses de classe, era necessário ver como o sistema político havia se formado, como operava e como se transformava. Esta noção de que a política tem mecanismos próprios é hoje lugar comum na ciência política, que as vezes vai ao extremo de ignorar completamente o contexto social, econômico e institucional em que a vida política ocorre.

A terceira ideia, que sempre esteve à vista de todos mais que, pelo que eu conseguia ver, nunca tinha sido tratada sistematicamente na literatura especializada, era que São Paulo ocupava uma posição única no contexto da política brasileira, que precisava ser melhor entendida. Apesar de seu grande poderio econômico, sobretudo a partir da expansão da economia cafeeira no final do século 19, São Paulo sempre tinha tido uma posição relativamente menor e subordinada na política nacional, dramatizada pela frustrada Revolução Constitucionalista de 1932 e pelo peculiar sistema partidário estabelecido a partir

de 1945, quando nenhum dos grandes partidos nacionais – Partido Social Democrático (PSD), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), União Democrática Nacional (UDN) – tiveram maior expressão naquele Estado, aonde predominavam siglas locais como o Partido Social Progressista (PSP) e o Partido Democrata Cristão (PDC). As lideranças paulistas, através do Partido Republicano Paulista, haviam tido um papel fundamental na queda do Império e na Primeira República, descrita muitas vezes como "República Café com Leite", mas mesmo nesse período sua influência era contestada sobretudo por Minas Gerais, Rio Grande do Sul e as lideranças militares, que finalmente levaram Getúlio Vargas ao poder em 1930, contra o paulista Washington Luís.

A explicação que encontrei para este fato foi que, desde o início, São Paulo cresceu e se desenvolveu de forma separada e relativamente independente do empreendimento colonial português, sediado inicialmente em Salvador e depois no Rio de Janeiro, com fortes raízes no Nordeste e também em Minas Gerais e com um braço militar no Rio Grande do Sul, a ponto de alguns historiadores terem descritos a antiga São Vicente como uma "república de bandidos", uma diferenciação que se acentuou com o forte fluxo migratório que recebeu a partir do final do Império.

Minha tese era que a formação das instituições políticas brasileiras precisava ser entendida a partir da dinâmica das relações e tensões entre o "estado nacional", centralizado e organizado a partir do empreendimento colonial português, que procurei caracterizar como sendo de natureza patrimonial, e uma dinâmica mais de baixo para cima, que se aproximava da maneira pela qual as economias capitalistas haviam se desenvolvido em outras partes, localizada sobretudo, ainda que não exclusivamente, na região de São Paulo. Esta dualidade não era uma peculiaridade brasileira, mas tinha semelhança com o que se podia observar, por exemplo, na Espanha, com a polaridade entre Madrid e Barcelona, e na Itália, com Roma e Milão. Mais geralmente, as diferentes dinâmicas dos dois polos pareciam congruentes com a literatura de história comparada que indica que o capitalismo moderno surgiu a partir de sociedades mais decentralizadas, de tipo feudal, que abriram espaço para centros urbanos e comerciais relativamente autônomos, enquanto que os grandes impérios patrimonialistas do passado tiveram muito mais dificuldade em fazer esta transição para o mundo moderno.

Em síntese, o que explicaria e daria importância à tensão entre São Paulo e o Estado Nacional, seria a tensão entre o capitalismo nascente e o patrimonialismo em sua forma moderna, e suas implicações políticas e sociais.

A realidade é sempre mais complicada do que as teorias, mas as teorias são necessárias para dar sentido à imensidão de eventos e circunstâncias com que a história e o dia a dia nos confrontam. A grande contribuição de Max Weber para as ciências sociais foi sua tentativa de elaborar "tipos ideais" de ação social (que hoje muitas vezes se denominam como fatos ou processos estilizados) que possuem diferentes lógicas internas e ajudam a interpretar e entender as grandes transformações que levaram à formação das sociedades modernas. Foi nos tipos ideais weberiamos de formas de dominação política que encontrei o que me pareceu ser a chave para a interpretação do processo político brasileiro.

Max Weber e os tipos de dominação política[1]

O conceito de estado patrimonial, ou patrimonial burocrático, vem da tipologia clássica de Max Weber sobre os modos de dominação política, que, mais do que uma simples tipologia, era uma conceituação das diferentes formas pelas quais as sociedades se transformam, a partir de estruturas políticas mais tradicionais, em estruturas mais modernas. O quadro abaixo resume meu entendimento de quais são os conceitos principais:

Tipos de dominação política

		Tipo de sociedade		
		Tradicional		**Moderna**
Sistema de poder	**Vertical**	Patrimonial	→	Burocrática-Patrimonal
	Horizontal	Feudal	→	Racional-legal

O ponto de partida do modelo são as pequenas comunidades tradicionais organizadas como famílias ampliadas, sob a autoridade de um chefe de família, o patriarca. No modelo patriarcal, o *pater famílias* exerce dominação absoluta sobre todas as pessoas e coisas que

[1] A obra principal de Weber é uma coleção póstuma de textos publicados com o título de "Economia e Sociedade", com diversas versões e traduções nas principais línguas. Creio que a melhor introdução à suas ideias é a apresentada por Reinhardt Bendix em "Weber, an Intelletual Portrait, publicado em tradução brasileira pela editora da Universidade de Brasília em 1986. (Bendix, 1960, 1986)

pertencem à comunidade. É uma *dominação tradicional,* no sentido de que as regras que definem a maneira e as eventuais limitações do exercício deste poder são dadas por tradições que passam de gerações a gerações. Na medida em que as sociedades aumentam de tamanho e complexidade, o patriarca deixa de ter condições de exercer o poder direto sobre todo o conjunto, e é obrigado a dividir ou delegar o poder, de duas maneiras principais, dependendo dos recursos que dispõe. Quando ele concentra muito poder, militar e de bens, ele indica pessoas sem recursos próprios para administrar as diferentes regiões sob seu domínio, e que podem ser demitidas ou substituídas a qualquer momento, como foram os sátrapas no antigo Império persa. Os recursos humanos e materiais da sociedade continuam sendo patrimônio do patriarca, ou dos monarcas – é a *dominação patrimonial*. Quando os recursos do patriarca são menores, o poder é compartido com vassalos, ou nobres, que estabelecem uma relação de fidelidade ao Monarca, mas não mais de subordinação absoluta, já que os vassalos também dispõem de recursos próprios na forma de terras, servos e homens em armas: é o modelo de *dominação feudal*. Neste modelo, existe como que um contrato implícito, e muitas vezes explícito, estabelecendo limites à soberania do monarca, que, na medida em que a sociedade se moderniza, evolui para o que Weber denominou de "*dominação racional-legal*", típica das democracias ocidentais. O aspecto "racional" das sociedades modernas tem a ver com a incorporação da ciência e da tecnologia na administração pública, que deixa de funcionar conforme regras e costumes tradicionais, e passa a incorporar critérios de eficiência. O lado "legal" tem a ver com o fato de que o poder dos governantes e seus funcionários – a burocracia – devem se dar estritamente de acordo com normas que limitam o poder dos governantes, que atuam conforme um mandato claramente delimitado pelos eleitores. Neste sistema, o poder se exerce por delegação estrita não mais do patriarca ou monarca, como no passado, mas da sociedade, através de seus representantes no Parlamento.

A parte mais conhecida da obra de Weber é justamente a que trata da formação das modernas democracias como sistemas políticos de dominação racional-legal, assim como de suas contrapartidas culturais e sociais que são o individualismo, o desenvolvimento da ciência e o capitalismo. Weber também dedicou muitos textos ao estudo das sociedades tradicionais não ocidentais, como a Índia e a China, assim como à Palestina antiga, e entendo que a pergunta central que ele tenta responder como estes textos é porque estas sociedades –

algumas delas muito mais complexas do que as da Europa – não desenvolveram o tipo de sociedade moderna, racional e capitalista como as do Ocidente.

Por isto mesmo, Weber deixou um grande vazio em suas teorias, que foi não tentar entender como os antigos impérios patrimoniais se modernizaram, e que em que medida esta modernização, quando houve, difere da que ocorreu na Europa Ocidental. Na minha interpretação, este desenvolvimento se deu pela incorporação progressiva do lado racional do modelo tradicional – a ciência e a tecnologia, a organização militar e na economia – mas não a dimensão legal. Francis Fukuyama, cuja interpretação deste processo de modernização será apresentada mais abaixo, chama a atenção para a importante distinção, que Weber aparentemente não faz[2] entre o "governo pela lei" (rule by law"), típico dos estados patrimoniais burocráticos, em que os códigos escritos estabelecem as normas de comportamento dos cidadãos, e o governo da lei (rule of law) em que a lei serve fundamentalmente para definir os direitos dos cidadãos e delimitar o poder arbitrário dos governantes.

Os exemplos mais clássicos de "rule by law" são, além da China clássica, o Império Turco, a Rússia Tzarista, a União Soviética, e mais recentemente, a China moderna. Nestas sociedades, o poder continua concentrado do topo, os bens e direitos das pessoas estão à disposição do poder central, e as leis não expressam contratos que limitam o poder das autoridades, e sim os procedimentos que devem ser seguidos pela burocracia e obedecidos pelos cidadãos maximizar a dominação dos governantes. O patrimonialismo persiste, mas agora sob uma nova forma, de um patrimonialismo burocrático, ou neopatrimonialismo.

Há ainda um quito tipo de dominação que é importante na tipologia de Weber, que é o que ele chama de *dominação carismática,* que é aquela que não é baseada nem nas normas costumeiras das sociedades tradicionais nem nos critérios de racionalidade das sociedades modernas, mas na crença da população nas virtudes extraordinárias de um líder, e que tem o poder de desestabilizar as formas de dominação estabelecidas.

Se equivocam os que entendem esta tipologia como uma simples classificação de modelos de exercício do poder. O que torna a obra de Weber interessante é o esforço de entender como

[2] A rigor, Weber distingue o que chama de "racionalidade substantiva" da "racionalidade formal", que aparece em seus escritos sobre a burocracia moderna, mas não exatamente no sentido discutido aqui.

estas diferentes formas de dominação evoluem, disputam espaço entre si, e se transformam. Se, por um lado, Weber claramente admirava e valorizava o modelo racional-legal, próprio das sociedades modernas, ele também escrevia sobre o desencanto das pessoas com a rotina e a impessoalidade destas sociedades, que formavam o terreno próprio para a insurreição de lideranças carismáticas que surgiam com força para romper a ordem estabelecida e estabelecer novas formas de dominação que, aos poucos, acabavam por se rotinizar, até serem abaladas por novos fluxos de lideranças e movimentos carismáticos. Escrevendo logo após o final da Primeira Guerra, ele antecipou o surgimento do populismo fascista que, nos anos seguintes, abalaria a nascente democracia europeia e desembocaria em nova guerra mundial.

Cooptação e representação política no Brasil

A importância desta discussão para o Brasil é que, segundo os historiadores, Portugal, assim como Espanha, mas diferentemente de outros países da Europa ocidental, nunca foi uma sociedade feudal, mas patrimonial, com poder e recursos concentrados na casa real, e ampliada pela riqueza trazida pelas conquistas e expansão do comércio internacional a partir do século 15. As Capitanias Hereditárias, instituídas no Brasil logo depois da descoberta, foram uma tentativa de governar o Brasil por um sistema de tipo feudal, cada a impossibilidade de administrar diretamente todo o grande território que Portugal subitamente havia adquirido, mas nunca se consolidaram, com exceção da Capitania de São Vicente, cuja parte principal foi justamente o que é hoje a região de São Paulo.

Ainda seguindo este modelo, nas sociedades em que predomina a dominação racional-legal, a participação política se exerce, fundamentalmente, pelo sistema representativo – os eleitores escolhem seus representantes, e exercem o poder em seu nome. Quem são os eleitores pode variar, e o sufrágio universal é um fenômeno relativamente novo em todo o mundo – no passado não muito distante, não votavam as mulheres, os pobres, os estrangeiros e outros excluídos. Nas sociedades burocrático-patrimoniais os direitos de organização política e de votar são muito mais restritos, e, mesmo quando existem, seguem lógica inversa – os líderes políticos, invés de representarem os interesses da sociedade ante o governo, atuam para reforçar o poder central, mobilizando quando necessário os diferentes setores da sociedade em benefício do poder central. Em um caso, falamos de uma *política de representação*; no outro, falamos de *uma política de cooptação.*

Referências

Acemoglu, D., Robinson, J. A., & Johnson, S. (2001). The Colonial origins of comparative development: an empirical investigation. *American Economic Review, 91*(5), 1369-1401.

Bendix, R. (1960). *Max Weber: an intellectual portrait*: Doubleday & Company.

Bendix, R. (1986). *Max Weber - um retrato intelectual*. Brasilia: Editora da Universidade de Brasília.

Faoro, R. (1958). *Os donos do poder*. Porto Alegre: Editora Globo.

Robinson, J., & Acemoglu, R. (2012). *Why nations fail*: Crown Publishing Group.

Schwartzman, S. (1970). Representação e cooptação política no Brasil. *Dados, 7*, 9-41.

Schwartzman, S. (1973). *Regional Cleavages and Political Patrimonialism in Brazil.* (Pn.D.), University of California, Berkeley.

Schwartzman, S. (1975). *São Paulo e o Estado Nacional*. São Paulo: Difel.

Schwartzman, S. (1982). *Bases do autoritarismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Campus.